Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración
Carpeta Nº 387 de 2015

Versión Taquigráfica N° 621 de 2016

PUBLICIDAD OFICIAL

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 6 de julio de 2016

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señora Representante Macarena Gelman (ad-hoc).
MIEMBROS:	Señores Representantes Pablo D. Abdala, Daniel Cabrera, Catalina Correa, Darcy de los Santos, Pablo Iturralde Viñas, Ope Pasquet, Ernesto Pitetta y Javier Umpiérrez.
DELEGADO DE SECTOR:	Señor Representante José Carlos Mahía.
CONCURRE:	Señor Representante Alejo Umpiérrez.
INVITADOS:	Por la Cámara Uruguaya de Agencias de Medios (CUAM), señor Fernando Estévez, Presidente. Por la empresa Mediciones y Mercado, señores Ariel Scarone, Silvio Barbato y Leonardo Abenante.
SECRETARIa:	Señora María Eugenia Castrillón.
PROSECRETARIO:	Señor Manuel Nande.

SEÑORA SECRETARIA.- Está abierto el acto.

En virtud de que el señor presidente falta con aviso y que el señor vicepresidente está en uso de licencia, corresponde elegir un presidente ad hoc.

SEÑOR MAHÍA (José Carlos).- Propongo a la señora diputada Macarena Gelman.

SEÑORA SECRETARIA.- Se va a votar.

(Se vota)

——Seis en siete: AFIRMATIVA.

(Ocupa la Presidencia la señora representante Macarena Gelman)

SEÑORA PRESIDENTA (Macarena Gelman).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se lee)

——Corresponde recibir a la delegación de la Cámara Uruguaya de agencias de medios.

(Ingresa a sala el presidente de la Cámara Uruguaya de Agencias de Medios)

——Damos la bienvenida al señor Fernando Estévez, presidente de la Cámara Uruguaya de Agencias de Medios (CUAM).

Como es de su conocimiento, esta Comisión tiene a consideración un proyecto por el que se regula la producción, planificación, contratación, distribución y asignación de publicidad oficial, razón por la cual hemos invitado a la Cámara para que dé su opinión. Agradecemos que haya accedido a la convocatoria, sobre todo teniendo en cuenta que fue realizada con muy poco tiempo.

SEÑOR ESTÉVEZ (Fernando).- Muchas gracias por recibirnos. Lamentamos que, en virtud de la urgencia, no hayamos podido venir con una delegación más numerosa.

Hemos elaborado un documento, que luego entregaremos a la Comisión.

La Cámara Uruguaya de Agencias de Medios es una asociación de siete empresas, que representa a alrededor del 70% de la inversión publicitaria del mercado, tanto del Estado como de privados, y que nuclea a alrededor de cuatrocientas personas.

A continuación vamos a presentar sus inquietudes, puntos de vista y recomendaciones referentes al proyecto de ley donde se regula la producción, planificación, contratación, distribución y asignación de la publicidad oficial, elaborado por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (Cainfo).

En esta instancia consideramos de vital importancia poner sobre el tapete a las agencias de medios, cuyos equipos están formados por profesionales con el conocimiento, capacidad, experiencia y habilidad para planificar cualquier tipo de campaña oficial, tomando decisiones sólidas en base al análisis de la información de audiencias de medios y comportamiento de los consumidores. Desde la CUAM vemos con buenos ojos y aplaudimos un proyecto de ley cuyo objetivo es profesionalizar la distribución de los presupuestos de comunicación de empresas y organismos estatales, tomando decisiones basadas en el análisis de la información y avalada por profesionales en el área. Creemos que un proyecto en este sentido valora y realza nuestra profesión ya que, justamente, nos dedicamos a eso. Somos las agencias de medios las que tenemos la experiencia, los profesionales, las herramientas y la información pertinente para conseguir los objetivos que persigue la ley.

De todas maneras, nos gustaría hacer algunos comentarios acerca de ciertos puntos que consideramos podrían ayudar en la elaboración y redacción de este proyecto.

El artículo 4º está referido a las prohibiciones, y en su literal B) señala: “Queda prohibido el uso discriminatorio de publicidad oficial con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de su línea informativa o editorial, así como por su naturaleza jurídica (comercial, pública o comunitaria), por atentar contra la libertad de expresión”.

A su vez, el literal C) expresa: “Queda prohibida la utilización de publicidad oficial como subsidios encubiertos que beneficien, directa o indirectamente, a los medios de comunicación u otros sujetos que reciban publicidad oficial”.

Y el literal G) establece: “No podrá realizarse publicidad oficial, salvo la emanada de las autoridades electorales en relación a la organización de las elecciones e información a la población, o en caso de emergencia debidamente fundada, durante los:

1) treinta días previos a las elecciones internas;

2) treinta días previos a las elecciones nacionales;

3) quince días previos a la segunda vuelta de las elecciones nacionales; y

4) treinta días previos a las elecciones departamentales”.

Sobre los literales B) y C) del artículo 4º queremos resaltar el rol fundamental que cumple el planificador de medios -que es empleado de las agencias de medios- como profesional a cargo de llevar a cabo una planificación transparente y profesional, según criterios estrictamente técnicos. Consideramos que no existe persona más apta para el cumplimiento de este rol que el profesional de medios.

Asimismo, nos gustaría dejar en claro que cuando en el literal C) del artículo 4º se mencionan “subsidios encubiertos”, se deberla explicar claramente a qué hacen referencia y establecer los procedimientos para demostrar dichas situaciones para que no den lugar a dudas.

En referencia al literal G) del artículo 4º, sugerimos dejar en claro las excepciones a esta prohibición, como por ejemplo la publicidad de los anunciantes oficiales en competencia -es el caso de Antel, Banco de Seguros del Estado, etcétera-, campañas de bien público o de emergencias -apoyo a una catástrofe como la de Dolores, llamado a la solidaridad y responsabilidad, etcétera-, campañas de bienes y servicios prestados por organismos del Estado y actos administrativos, por ejemplo, licitaciones, llamados de precio, llamados para ingresos de personal, avisos de interés para la población, etcétera.

El artículo 6º refiere a la transparencia activa, y establece: “Los organismos públicos comprendidos en esta ley tienen la obligación de publicar en forma completo, permanente y actualizada en su página web la siguiente información relativa a la asignación de publicidad oficial:

A) Monto presupuestal total destinado en cada ejercicio a publicidad en todas sus formas.

B) Plan de inversión publicitaria que haya aprobado el organismo. En el caso de las empresas y/o entes públicos, exclusivamente en lo relativo a los servicios o productos que presten en régimen de competencia, a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este literal, podrán publicar versiones públicas que no dañen la estrategia comercial del organismo, en el marco de lo dispuesto por la Ley Nº 18.381, 17 de octubre de 2008 y su decreto reglamentario.

C) Monto de inversión ejecutada en el cuatrimestre anterior, detallando la inversión asignada a cada medio o soporte de comunicación, en cualquiera de sus modalidades. También deberá estar siempre disponible la consulta de todo el historial del gasto ejecutado.

La reglamentación regulará los lineamientos técnicos que permitan la uniformidad, interacción, fácil ubicación y acceso de estas informaciones”.

El artículo 7º refiere a la transparencia del mercado, y señala:

“Todos los medios de comunicación que reciban publicidad oficial deberán publicar en sus páginas web información detallada que dé debida cuenta de los montos y características de la pauta publicitaria oficial recibida. De la misma forma, las agencias de publicidad y centrales de medios deberán publicar información detallada del destino efectivo de los dineros asignados por los organismos públicos contratantes”.

Consideramos que mediante los artículos 6º y 7º, referidos a la transparencia, se estaría interfiriendo en la actividad de empresas privadas, excediendo el cometido de este proyecto de ley. La transparencia no debería estar dada por la obligación a los medios de comunicación, agencias de publicidad y centrales de medios a que informen de manera detallada los montos y características de la pauta publicitaria oficial. Entendemos suficiente la exigencia a los organismos públicos contratantes. Con respecto a las empresas o entes públicos,

exclusivamente en lo relativo a los servicios o productos que presenten en régimen de competencia, consideramos que se protegen sus estrategias comerciales en el literal B) del artículo 6º, pero quedarían al descubierto de acuerdo a lo planteado en el artículo 7º.

El artículo 8º, referido a procedimientos, dice:

"El principio general para la asignación de publicidad oficial será el procedimiento de licitación pública, cuando sea posible, a través de compras de espacio publicitario en función de campañas y planes de información y comunicación institucional y tomando en cuenta los criterios establecidos en el artículo 9º de la presente ley.

No obstante, podrá contratarse;

A) Por licitación abreviada o en forma directa, cuando medien razones de manifiesta urgencia no previsible, y mediante resolución motivada.

B) En forma directa, para la adquisición de espacios publicitarios en medios que se editen o emitan en el exterior del país, cuando la urgencia o las características de ese mercado no permitan realizar licitación pública y siempre mediante resolución motivada.

C) Por licitación abreviada o en forma directa, cuando se trate de localidades de menos de 5.000 habitantes, respetando los criterios establecidos en el artículo 9º de la presente ley".

Consideramos relevante prescindir del artículo 8º de este proyecto de ley. ¿Por qué? Porque en el Tocaf ya están establecidos los procedimientos de adjudicación de la publicidad oficial, que coinciden totalmente con estos.

El artículo 9º refiere a los criterios de asignación, y establece:

"A los efectos de asignar la pauta publicitaria en el marco de los procedimientos previstos en el artículo 8º de la presente ley, los organismos estatales deberán fundar su resolución en los siguientes criterios:

A) Relación entre información o campaña y la población objetivo.

B) Medios y programas de mayor audiencia, rating, tiraje y lectoría. Cuando la pauta deba dirigirse a un público objetivo que sea susceptible de ser alcanzado por medios locales deberá ponderarse, sin perjuicio de la aplicación del precedente criterio en su ámbito de cobertura local, a aquellos medios, programas o producciones de exclusiva realización y producción local.

C) Precio de la pauta publicitaria ofrecida por el medio o soporte de comunicación.

La evaluación deberá respetar este orden de prioridades y los puntajes que se establecerán en la reglamentación a la presente ley.

Todas las resoluciones que asignen publicidad oficial, preceptivamente, deberán ponderar en su fundamentación los incisos A), B) y C), de modo de relacionar la asignación decidida para cada medio o soporte de comunicación con la incidencia en esos rubros.

El organismo público responsable de lo publicidad oficial asignada, deberá asegurarse que cualquier persona física o jurídica que sea contratada para asesorar, planificar y/o distribuir la misma, actúe en atención a los presentes criterios".

Compartimos desde la CUAM la importancia de hacer hincapié en que los organismos estatales utilicen criterios técnicos para asignar los presupuestos publicitarios con determinados fines y en determinados medios o proveedores de comunicación. Sin embargo, en el artículo 9º se detallan solamente algunos criterios importantes; entendemos que existen una infinidad de otros criterios técnicos de análisis cuantitativos y cualitativos para tomar las decisiones más acertadas en términos de compra de espacios publicitarios. Quienes trabajan día a día con dichos criterios técnicos de evaluación de infinidad de opciones son los profesionales de las agencias de medios quienes, con su conocimiento, experiencia, información,

herramientas técnicas y habilidades de análisis, procuran optimizar la inversión y alcanzar los objetivos planteados de forma más eficiente y eficaz para los anunciantes, sean estos del Estado o empresas privadas.

El artículo 10 refiere a la distribución en medios locales, y señala:

"Sin perjuicio de la aplicación de los criterios establecidos en el artículo 9º de la presente ley y descontado el porcentaje a asignar a medios públicos dispuesto por el artículo 17 de la Ley Nº 17.904, 7 de octubre de 2005, en los casos que corresponda, deberá destinarse al menos un 30% (treinta por ciento) del monto total asignado de la publicidad oficial de los organismos de alcance nacional en medios de comunicación, programas o producciones informativas o periodísticas de exclusiva realización y producción focal que estén radicados en localidades del interior, sean estos comerciales o comunitarios, y que tengan como área de servicio o distribución exclusivamente dichas localidades.

En el caso de medios de comunicación cuyos estudios principales y plantas de emisión estén ubicados en localidades del interior pero que tengan cobertura parcial en el departamento de Montevideo, será de aplicación el presente artículo si sus contenidos deberán estar dirigidos clara y principalmente a los residentes en la localidad de origen.

Todos los organismos obligados deberán Informar los referidos porcentajes a la Unidad de Asesoramiento para la Asignación de Publicidad Oficial (UAPO) la cual, una vez controlados, los publicará en su página web".

Desde la CUAM no hemos logrado comprender el porqué de la obligación a direccionar el presupuesto publicitario oficial, ya que atenta directamente con la eficiencia y resultados de las campañas y con el rendimiento de dicho presupuesto. El artículo 10 hace mención a exigir al menos un 30% del monto total asignado de la publicidad oficial de los organismos de alcance nacional a medios de comunicación radicados en localidades del interior, sean estos comerciales o comunitarios. Entendemos que establecer porcentajes en base a los presupuestos no es el mejor camino para que haya una relación equitativa de la inversión que se realiza en las distintas zonas del país. Debemos tener presente que si al 30% propuesto para el interior del país se le suma el 20% para los medios públicos, se estaría exigiendo que la mitad del presupuesto de organismos estatales se asigne de forma que pueda interpretarse como un subsidio (artículo 17 de la Ley Nº 17.904). La inversión destinada a cualquier medio debe tener una justificación técnica precisa que avale la distribución eficiente del presupuesto y permita a las empresas estatales optimizar la inversión publicitaria, sin estar a priori obligado a distribuir los rubros en base a cualquier lineamiento que no sea el técnico.

El artículo 11 tiene que ver con la información para la asignación, y dice:

"A efectos de contar con insumos adecuados, suficientes y confiables para una adecuada asignación se destinará el 3% (tres por ciento) del monto total presupuestado para publicidad oficial por los órganos del Poder Ejecutivo, entes autónomos, servicios descentralizados e intendencias departamentales para la realización, a través de la Unidad de Asesoramiento para la Asignación de Publicidad Oficial (UAPO), de encuestas de alcance nacional y departamental sobre lectorías, cobertura y penetración de los medios gráficos, cobertura y audiencia de los medios radiales, audiencia televisiva en sus distintas modalidades, consumo y uso de otros soportes como páginas web y publicidad en vía pública, así como la realización de estudios sobre consumo cultural e informativo de la población, entre otros".

Consideramos que este artículo se debería revisar, debido a que no queda explícito qué tipo de empresa -existente o no- llevaría a cabo las investigaciones propuestas. Debemos resaltar que hay disponibles empresas avaladas por el mercado publicitario y las cámaras del sector que se dedican a proveer este tipo de información, por lo que se debería buscar la forma de resaltar cómo se podría complementar o mejorar la información ya disponible para aprovechar de mejor forma los recursos y no incurrir en gastos duplicados.

El artículo 15, sobre la Unidad para la Asignación de Publicidad Oficial (UAPO), establece:

"Créase como órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic), dotado de la más amplia autonomía técnica, la Unidad de Asesoramiento para la Asignación de Publicidad Oficial (UAPO).

Estará dirigida por un Consejo Ejecutivo integrado por tres miembros: el director ejecutivo de Agesic y dos miembros elegidos por el Poder Legislativo, entre personas que por sus antecedentes en materia de conocimientos profesionales y antecedentes, aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en el desempeño de su cargo.

Serán designados por la Asamblea General por el voto de la mayoría absoluta de sus componentes. Regirán a su respecto las incompatibilidades establecidas en los artículos 122, 123, 124 y 125 de la Constitución, además de no tener vínculos directos o indirectos con personas físicas o jurídicas que sean dueños o titulares de medios de comunicación, agencias de publicidad, centrales de medios u otros sujetos participantes del proceso de planificación, asignación y distribución de publicidad oficial.

A excepción del director ejecutivo de Agesic, los miembros de la UAPO durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser designados únicamente por un nuevo periodo.

La presidencia del Consejo Ejecutivo tendrá a su cargo la representación del órgano y la ejecución de las actividades necesarias para el cumplimiento de sus resoluciones".

En este artículo 15 se expresa que los miembros de la UAPO no deberán tener vínculos directos o indirectos con personas físicas o jurídicas que sean dueños o titulares de medios de comunicación, agencias de publicidad, centrales de medios o profesionales del sector. Consideramos de vital importancia en la CUAM que en la UAPO estén representados sectores y asociaciones relacionadas con la publicidad en el mercado local, como Audap (Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad), IAB (Interactive Advertising Bureau), Andebu (Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos) y la propia CUAM (Cámara Uruguaya de Agencias de Medios), por entender que estos actores forman parte de esta industria, y serían los idóneos para tener un juicio de valor sobre este tipo de criterios.

El artículo 17 habla de los cometidos específicos:

"A los efectos de cumplir con su cometido de asesoramiento a los organismos públicos, la referida unidad contratará:

A) Encuestas anuales de alcance nacional y departamental sobre lectorías, cobertura y penetración de los medios gráficos.

B) Encuestas anuales de alcance nacional y departamental sobre cobertura, audiencia y penetración de los medios radiales.

C) Encuestas de alcance nacional y departamental sobre audiencia de servicios de comunicación audiovisual en sus distintas modalidades y plataformas tecnológicas.

D) A la Universidad de la República una encuesta anual con similar ficha técnica que las detalladas en los literales A), B) y C) del presente artículo.

E) Estudios de uso y consumo cultural e informativo de medios por parte de la población.

F) Estudios y medición de sitios web y otros soportes de información y comunicación en internet, así como de soportes de comunicación en espacios públicos.

G) La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (Ursec) deberá remitir trimestralmente a la Unidad de Asesoramiento de lo Asignación de Publicidad Oficial (UAPO) las declaraciones juradas de cantidad de suscriptores de todos los servicios de televisión para abonados autorizados, en todas las plataformas tecnológicas utilizadas.

H) Toda la información reunida por la UAPO será publicada en la página web propia, con destaque y fácil acceso por parte del público".

Desde la CUAM consideramos importante que se destaque el proceso por el cual se contratarán los estudios que se describen en el artículo 17 junto con el detalle de los lineamientos sobre las características técnicas y metodológicas de cada uno de ellos. Nuestro mercado cuenta con prestigiosos profesionales y empresas que

llevan a cabo distinto tipo de investigaciones y auditorias de medios con gran trayectoria. Es por eso que consideramos relevante analizar las mediciones que ya hay en el mercado para no duplicar esfuerzos ni malgastar los presupuestos.

El artículo 23, sobre promoción de la diversidad de medios de comunicación, establece:

“Créase el programa 'Fondo para la Promoción de la Diversidad de Medios de Comunicación Audiovisual' con el fin de fomentar y promover la diversidad de servicios de comunicación audiovisual de carácter local.

El Fondo se financiará con el 1% (uno por ciento) del monto total presupuestado para publicidad oficial por los órganos del Poder Ejecutivo, entes autónomos, servicios descentralizados e intendencias departamentales. Será administrado por el Consejo de Comunicación Audiovisual creado por la Ley Nº 19.307, de 29 de diciembre de 2014 y estará destinado a radios y televisoras comerciales y comunitarias locales.

La asignación de recursos se realizará mediante concursos públicos, abiertos, transparentes y no discriminatorios”.

Entendemos que en el artículo 23 no queda del todo claro el objetivo de la creación del Fondo para la Promoción de la Diversidad de Medios de Comunicación Audiovisual. Se debería explicar un poco más su relevancia y funcionamiento.

Para finalizar estos comentarios, queremos recalcar nuevamente la importancia de un asesoramiento técnico profesional a la hora de planificar y comprar espacios en los medios de comunicación. Entendemos que la compra de espacios publicitarios requiere un enfoque profesional que lleve a la toma de decisiones solventadas en el análisis de la información y conocimiento de los medios para una correcta distribución de los presupuestos del Estado. Las agencias de medios han venido desarrollando un expertise técnico y profesional muy importante en los últimos diez a quince años, que las llevan hoy a nuclear la gran mayoría de la inversión publicitaria local, pero además, se han sabido ganar la confianza de las empresas anunciantes, tanto del Estado como privadas. Es intención de la CUAM establecer en la referida ley, y con el objetivo de lograr todos sus cometidos, que todo organismo o empresa pública deberá contratar una agencia de medios para la planificación de sus acciones publicitarias en medios de comunicación.

Desde la CUAM quedamos a disposición para aportar desde nuestras fuerzas, capacidades y experiencia todo lo que sea necesario para reforzar este y otros proyectos de ley que procuren la profesionalización y eficiencia de la utilización de los recursos del Estado.

(Se hace entrega del documento)

SEÑOR PASQUET (Ope).- Ha sido muy ilustrativa su exposición. Pero como algunos de nosotros necesitamos una ilustración especial porque somos ajenos a esta temática, le agradecería que nos explicara con un poco más de extensión la tarea que cumplen las agencias de medios, cómo se relacionan con las agencias de publicidad -que ya nos han visitado- y con los anunciantes, es decir cuál es la articulación entre todos los agentes, para tener una mejor comprensión de los sujetos que actúan en este campo, y que nosotros tenemos que regular.

SEÑOR ESTÉVEZ (Fernando).- Agradezco la consulta, porque hace a la cuestión y tiene que ver con lo que estamos planteando al final del documento que entregamos.

Las agencias de medios somos empresas dedicadas exclusiva y específicamente a la planificación, optimización y desarrollo de pautas publicitarias para insertar anuncios en los medios de comunicación. ¿De qué manera? A través del análisis de las audiencias. Cuando tenemos un proyecto de cualquier anunciante, del tipo que sea, antes que nada, nosotros miramos a qué público, a qué audiencia quiere dirigir su mensaje. El objetivo de las agencias de medios es determinar, conjunta o independientemente del anunciante, a través de los objetivos por ellos planteados, a qué audiencia nos vamos a dirigir, qué audiencias vamos a alcanzar con el mensaje que están elaborando las agencias de publicidad.

Aquí entra a jugar la contraparte de esta industria. En la industria tenemos agencias de publicidad, también llamadas creativas, que están básicamente nucleadas en la cámara de agencias de publicidad (Audap). Si bien

algunas de ellas también tienen estructuras de departamentos de medios -por suerte en este mercado están todas las modalidades y expresiones de nuestro negocio-, otras no los tienen y recurren a las agencias de medios, que tienen expertise y calidad de herramientas e insumos para determinar dónde están las audiencias.

Por tanto, las agencias de medios tienen el cometido de identificar dónde está la audiencia de sus anunciantes y cómo alcanzarla de la forma más eficiente posible. ¿Qué quiere decir esto? A veces será la opción más económica, y otras la más amplia; quizás podamos invertir más en algún medio para obtener un resultado mayor porque tenemos necesidad de alcanzar determinado nicho de mercado, que es el que requiere el anunciante. Siempre tratamos de ser eficientes en cuanto a los resultados que vamos a obtener, de acuerdo con el costo por contacto, costo por punto, o como se le quiera llamar; hay distintas modalidades y distintos criterios. Cada una de las expresiones que acabo de mencionar refieren a un criterio, a un tipo de indicador que miramos los analistas en medios para determinar que esas audiencias van a ser alcanzadas. Una vez que las audiencias fueron expuestas al mensaje, las agencias de medios también tienen como cometido controlar, a través de las empresas auditoras, que la publicidad haya sido efectivamente realizada, que haya sido emitida en el día y horario en que fue planificado; obtener resultados de la ejecución de esa publicidad, y conocer el alcance final de la comunicación que fue brindada.

¿Cómo se articulan las relaciones entre las agencias? Generalmente, las agencias de medios brindamos servicios a los anunciantes en forma directa, y a su vez, brindamos servicios a otras agencias, tanto creativas como publicitarias, independientemente del rubro en el que estén.

Básicamente contamos con herramientas del mercado. En el mercado hay suficientes herramientas como para ponderar y conocer dónde están las audiencias. Quizás el interior sea de los lugares donde mayor trabajo haya que hacer debido a la gran atomización que existe: hay poblaciones de menos de tres mil habitantes que tienen medios de comunicación operando, en las que es muy difícil conocer la medición de audiencia.

Por ejemplo, para hacer una medición de audiencia de televisión en Montevideo y área metropolitana, hay unos seiscientos equipos -se llaman people meter- instalados en alrededor de trescientos cincuenta hogares. Imaginen trasladar este mismo proyecto a poblaciones pequeñas del interior del país. Es muy difícil alcanzar este tipo de tecnología en esas poblaciones debido a los grandes costos, que alguien tiene que pagar. Generalmente los costos de estas investigaciones son pagados por las agencias de publicidad y por las agencias de medios, que son los que compran estos insumos a las empresas encuestadoras para ofrecer esta información a nuestros anunciantes y, a partir de allí, determinar las estrategias de medios y de comunicación eficientes y eficaces para alcanzar las audiencias que los anunciantes requieren para comunicar sus productos y hacer posible su negocio; esto tiene un objetivo de lucro. Alcanzar el objetivo es alcanzar el lucro que las empresas han planificado obtener.

SEÑOR PASQUET (Ope).- El señor Estévez decía que algunas agencias de publicidad tienen su departamento de medios. ¿Las agencias de medios también tienen su departamento de publicidad creativa? ¿También se da esa forma de actuación?

Yo imagino que ustedes trabajan con encuestas. ¿Las hacen ustedes o contratan a las empresas encuestadoras, conocidas porque a veces también hacen encuestas de opinión pública?

SEÑOR ESTÉVEZ (Fernando).- Algunas agencias creativas o de publicidad -no todas- tienen su departamento de medios incorporado; tienen un modelo integral -así se le llama-, con un departamento de medios dentro de su estructura edilicia y con su staff. Hay agencias creativas que no tienen este departamento y lo tercerizan en las agencias de medios. Esta práctica se viene dando en el mercado uruguayo desde el año 2000, cuando se constituyeron las primeras dos agencias de medios. A partir de allí fue creciendo su número, hasta llegar al que tenemos ahora, que son socios de nuestra Cámara; hay otros que no son socios.

Generalmente, las agencias de medios no tienen departamento creativo para brindar servicios creativos a los anunciantes. Las agencias de medios tienen un cometido muy específico, que es investigar, ponderar y conocer dónde están las audiencias para emitir los mensajes a través de los canales y los medios.

En cuanto a si se compran las encuestas o las hace cada uno, puedo hablar por las agencias de medios asociadas a la Cámara Uruguaya de Medios, no así por el resto del mercado. Generalmente, estas agencias

tienen acceso a todas las encuestas indizadas del mercado. Esto quiere decir que somos clientes de empresas como Ibope, Equipos, Cifra, Factum, Research, Radar, etcétera, a las cuales les compramos la información que generan en el mercado, y la proveen porque somos sus clientes; de hecho, la generan porque hay clientes detrás.

Las agencias de medios también generamos investigaciones propias a través de distintas modalidades de encuesta: digitales, telefónicas, personales, etcétera; contratamos empresas ejecutadoras de encuestas ad hoc para nuestros clientes. No necesariamente tenemos el staff para llevar a cabo las encuestas, pero tenemos la capacidad de contratar los profesionales necesarios y suficientes para generar las encuestas necesarias para nuestros anunciantes.

SEÑOR PASQUET (Ope).- ¿La tarea de las agencias de medios comprende el estudio de las redes sociales o la comunicación que se da a través de internet?

SEÑOR ESTÉVEZ (Fernando).- Las redes sociales también son un medio de comunicación. Las agencias de medios abarcan el cien por cien de los medios de comunicación.

Hacemos un pequeño paréntesis para definir qué son las redes sociales. Son simplemente una forma de comunicación a través de internet. También existen plataformas como Google Display, Facebook, Posteo, Social Lab, etcétera. Hoy hay un mar infinito de posibilidades en internet. A propósito, deberíamos pensar en cómo profundizar las actuales mediciones de los medios de internet. De hecho, la penetración de internet en Uruguay es de cerca del 90%. Por lo tanto, todo lo que se comunica a través de esos medios también importa.

En Uruguay hay empresas de medición de medios en internet. Hay una empresa internacional que viene trabajando desde hace dos años con las agencias de medios y las agencias locales en nuestro mercado. Tenemos información suficiente como para poder determinar las pautas de acuerdo a los objetivos de las empresas, y a cómo alcanzar sus audiencias.

Esas son las diferencias que a veces existen entre las distintas agencias: poseer o no la información. Eso es lo que nos da mayor o menor relevancia frente a los anunciantes; de hecho, se trata de eso. Por eso decimos que estos son trabajos profesionales que tienen que ver con gestiones profesionales.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- Usted planteaba que como corporación se manejan en función de una base de datos objetivo, tomada a través de mediciones, y que hay una heterogeneidad en la territorialidad del país. Señaló que, en función de los costos, tenían dificultades para generar mediciones y conseguir quien los pague fuera del área metropolitana. ¿Cómo desarrollan las políticas hacia esos lugares donde no tienen un conocimiento profundo? ¿Es producto de una política residual de aplicación de estrategias? ¿Se consideran los medios locales? ¿Cómo llena ese vacío de información con respecto al resto del país?

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Sé que las agencias de medios han tenido un gran desarrollo, sobre todo en los últimos tiempos. Me interesa saber si eso se puede cuantificar, tal vez por el número de afiliados que tiene la Cámara.

¿Cómo son los niveles de formalidad e informalidad dentro del sector?

SEÑOR ESTÉVEZ (Fernando).- Las mediciones para el interior existen; son las que estamos utilizando. Sabemos que les falta profundidad porque tenemos dificultades para su desarrollo por cuestiones económicas. Cuando se define qué se hace para el interior se utilizan las mediciones y las herramientas existentes.

Las agencias de medios tenemos determinados tipos de recursos por los cuales podemos hacer mediciones de control. Cruzando una información con otra llegamos a conclusiones que nos permiten identificar dónde están las audiencias que estamos buscando. Sin duda que sería beneficioso para todo el país, y sobre todo para los anunciantes del Estado; difícilmente el Estado no comunique a nivel nacional, porque generalmente le habla a todos los ciudadanos del país, salvo si se trata de una intendencia o un organismo que solamente tiene circunscripción geográfica local. Por lo tanto, sería más que beneficioso profundizar en las encuestas e

informaciones que hoy tenemos. Pero hoy se trabaja con lo que se tiene: se cruza información de distinto tipo, de distintos campos, para obtener datos que nos permitan alcanzar a esas audiencias.

Lamentablemente carezco de información respecto de la formalidad o informalidad en el sector. Tomé nota para poder hacer la devolución que corresponda.

En nuestra Cámara somos siete agencias, que representamos a más del 70% de la inversión publicitaria de los anunciantes del mercado, y hay alrededor de cuatrocientas personas trabajando en las empresas.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos al señor Estévez su presencia. Le haremos llegar la versión taquigráfica de la sesión.

SEÑOR ESTÉVEZ (Fernando).- Les agradecemos muchísimo que nos hayan recibido en la mañana de hoy. Reiteramos nuestra disposición para colaborar, avanzar y profundizar en este proyecto. Como ciudadanos nos sentimos comprometidos con la causa profesional, y creemos tener mucho para aportar en ese sentido, por lo que quedamos a su disposición.

(Se retira de sala la delegación de la Cámara Uruguaya de Agencias de Medios)

(Ingresa a sala una delegación de la empresa Mediciones y Mercado)

SEÑORA PRESIDENTA.- Damos la bienvenida a la delegación de la empresa Mediciones y Mercado, integrada por los señores Ariel Scarone, Silvio Barbato y Leonardo Abenante. Sabemos que la convocatoria fue hecha con muy poca antelación, por lo que valoramos y agradecemos su disposición a venir.

SEÑOR SCARONE (Ariel).- Estamos agradecidos de que nos hayan convocado.

Hemos leído varias veces el proyecto que se está discutiendo en Comisión, y en general tenemos una idea muy positiva.

Hace más de treinta años que estoy investigando en el mercado publicitario y creo que es una vieja aspiración que estén plasmados algunos criterios guiadores de acción para cuidar y optimizar la inversión publicitaria pública, por lo que vemos con gran beneplácito este proyecto. Como todo proyecto inicial, es pionero, y también discutible; hemos leído las exposiciones que figuran en algunas versiones taquigráficas de sesiones de esta Comisión.

Todos los principios que se plantean son deseables, pero nos llamó la atención que falta uno que consideramos crucial: el control de la pauta publicitaria. No vi en ningún lado que prioritariamente se pueda controlar la publicidad que fue emitida en el medio que se eligió. Esto es independiente de si hay o no mediciones de audiencia, o si son buenas o malas; entiendo que es un principio que debería guiar la acción. Debería estar plasmada la voluntad de controlar un aviso publicitario que fue puesto en un medio, sobre el que existe algún grado de duda de que haya sido emitido, sobre todo teniendo en cuenta la tecnología desarrollada hoy en día. Quizás en la práctica resulte muy complicado hacerlo, pero si el principio rector de la acción es usar los fondos públicos de la mejor manera, ello se independiza del énfasis en las mediciones de audiencia que se pone en el proyecto.

Esto no tiene nada que ver con el Tribunal de Cuentas. Este organismo no puede saber fehacientemente, por ejemplo, si una pauta en radio fue emitida, porque es algo muy etéreo, y a veces depende de que haya sido hecho en tiempo y forma. Hay pautas que tienen sentido con una fecha determinada, y si no se cumplen, la comunicación no es oportuna.

Vimos plasmado en este proyecto una voluntad del legislador que se contrapone con una visión estrictamente de mercado. Vi que casi todos los agentes pusieron énfasis en la necesidad de profesionalizar el área de pautado de la publicidad oficial. Esta es una aspiración que académicamente se maneja en todos los ámbitos, pero curiosamente, en general se toman algunas cosas como dadas.

Por ejemplo, como no existen mediciones de audiencia en algunos lugares del interior o en algunos medios, se deduce que la pauta publicitaria no puede ser adjudicada, o lo es en una proporción que toma como dato la ignorancia que se tiene del ámbito geográfico o del medio que se pretende utilizar. Quizás esto algún día pueda llegar a ser objeto de estudio a nivel académico, pero esta carencia se debe a que el mercado no ha impulsado esas investigaciones. Uruguay tiene todos los mecanismos y toda la tecnología para poder investigar y hacer estudios de medios en todo el territorio nacional. Ni hablar de que con el presupuesto que se plasma en el proyecto -el 3% del total de la inversión pública- se puede lograr ese objetivo.

Se podrá escuchar a muchos actores decir que eso no ha pasado, pero tampoco ha habido voluntad política de hacerlo. No es porque no exista la técnica, sino porque no se demanda. Como no se demanda, actúa la lógica de mercado y, por lo tanto, ni siquiera nosotros ofertamos cosas que sabemos que no se pueden vender.

Entonces, el hecho de que se plasme un criterio nacional, y que aparezca el interior como una figura relevante para poder difundir y divulgar cualquier tipo de publicidad oficial me parece un objetivo que trasciende los que ha tenido el mercado en los últimos años.

Voy a dar un ejemplo muy claro. Uruguay hasta el año 1999 era de los pocos países de América Latina que no tenía medición electrónica de audiencia. Cuando yo trabajaba en la compañía Ford, hace muchos años, se decía que en Uruguay no era rentable hacer un sistema de medición electrónica. Esa idea imperó en el mercado durante muchos años. Las casualidades de la vida hicieron que decidiéramos llevar adelante el proyecto de medición electrónica, ese que en el mercado se decía que no se podía hacer. Y se pudo. Mediciones y Mercado hizo el primer people meter, como se le llama al instrumento de medición electrónica de audiencia en televisión, y hasta exportó la tecnología a otros países. Es una prueba de que hay mitos que se derivan de ciertos accionares que no necesariamente responden al conocimiento del estado real de los problemas, o de que la técnica a veces va más rápido que las reflexiones que se puedan hacer en el mercado.

De modo que los criterios y lo que está implícito y explícito en este proyecto promovería la aparición y la especificación de investigaciones que están postergadas, a pesar de que sin duda pueden ser hechas con un alto nivel de eficiencia y con la utilización de las últimas técnicas.

El ejemplo que puse es real, e imperó durante muchos años. Una vez que el mercado se enfrenta a que existe una herramienta nueva, más tarde o más temprano la tiene que adoptar o, por lo menos, considerar. El hecho de que se asigne cierto presupuesto -que es más que razonable- para investigar los medios en toda su extensión va a promover que se investiguen nuevas metodologías y nuevos procedimientos y que surjan nuevas ideas para el reto en el que todos estamos inmersos.

Estamos en una etapa de transición de medios tradicionales a medios nuevos, y también los investigadores nos enfrentamos a crear metodologías nuevas para su lectura. Es muy difícil hacer este tipo de investigaciones y desarrollos en el devenir diario; se necesita tener interacciones con la academia o con gente especializada. De hecho, hemos hecho todos los desarrollos con gente de ingeniería eléctrica de la Facultad de Ingeniería y con gente vinculada al saber de la medición electrónica de televisión, y tenemos el orgullo de haber exportado la tecnología, no solamente en hardware, sino también en software, para poder realizar esto en cualquier país.

Hemos leído que a veces se ha planteado que esto no es posible, pero ello no se debe a que no sea técnicamente posible, sino a que no se ha impulsado, no se ha promovido. Con este proyecto parece que se crea un ámbito muy interesante para que se pueda llevar a cabo con más estímulo.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Creo que está muy bien el señalamiento de incluir de manera más explícita en el proyecto de ley la referencia al control de la ejecución de la publicidad que se contrata. Estuve revisando rápidamente el texto, y tal vez se pueda entender que se trata de una condición que ya está implícita entre los cometidos de la entidad reguladora, pero no estaría mal ponerlo a texto expreso en el capítulo referido a los principios.

Con respecto a la realidad actual, ¿cómo es la relación entre ustedes y el Estado, es decir, entre las empresas de medición y los organismos públicos? ¿Los organismos contratan exclusivamente a través de las agencias de publicidad? ¿Hay algún vínculo directo entre determinados organismos -ministerios, entes, intendencias- que pautan publicidad? ¿Esto es más o menos parejo o es dispar?

También me interesa saber cómo está conformado el mercado en lo que tiene que ver con las empresas de medición. ¿Son varias o hay una sola? ¿Cuántas son? ¿Cómo funciona esta actividad, que creo es relevante porque tiene que ver con el conocimiento del mercado y de las posibilidades de retorno de cada minuto de televisión o de radio, o de espacio en la prensa que el Estado o cualquier avisador contrata?

SEÑOR PASQUET (Ope).- ¿Cómo se vincula lo que ustedes hacen con las tareas que cumplen las agencias de medios? Acabamos de recibir a la Cámara Uruguaya de Agencias de Medios y creo que, de alguna manera, las tareas son complementarias, pero me gustaría conocer su opinión.

SEÑOR SCARONE (Ariel).- Nuestra relación con las instituciones del Estado es dispar. Hay organismos del Estado que contratan directamente algunos servicios, pero la mayor parte de los servicios se contratan a través de la agencia.

Es notorio que, en esa disparidad, quien ejerce la función profesional del pautado oficial en los organismos del Estado a veces tiene muy claros algunos criterios y otras, no. En cualquier empresa, organización o institución hay un criterio básico de contraposición sana de intereses, según el cual ciertos sectores se controlan mutuamente, inclusive a la interna de la organización: finanzas con ventas, por ejemplo. En el caso de la publicidad, muchas veces eso no ocurre. ¿Qué sucede? La agencia de publicidad, que es una asesora estratégica -estoy tomando palabras de los organismos oficiales o de instituciones privadas-, sugiere una línea de acción, arma una pauta publicitaria y, curiosamente, compra a empresas como la nuestra el servicio de control de pauta publicitaria y muestra o no ese servicio al organismo en cuestión.

La agencia de publicidad hereda determinados insumos para su trabajo, que pueden o no contener determinados estudios de medios. Si no los contiene, probablemente no los oferte. Por su lado, si del Estado no se demandan, es probable que se dé una relación agencia-medios que no sea completa. ¿Por qué? Porque no está íntimamente asumido que es responsabilidad última del anunciante cuidar de la pauta publicitaria. Pero también es cierto que hoy hay anunciantes públicos que tienen muy claro cómo ejercer esa función, y compran ciertos servicios más allá de lo que pueda ofertar la agencia en cuestión.

Es muy típico que en el caso del control la agencia de publicidad no agregue valor. Quienes hacen el control de la pauta publicitaria son los que realmente hacen la investigación y agregan el valor para mostrar al anunciante que fehacientemente se cumplió. Esa mediación de la agencia de publicidad a veces "conspira" -entre comillas- contra el control tan preciado por todos los ciudadanos de que efectivamente los fondos fueron ejecutados.

La medición de audiencia sigue la misma lógica. Las agencias no ofrecen todos los servicios, sino los que contratan. Cuando una agencia se presenta a una licitación del Estado, tiene en su cartera ciertos servicios que contrata. Si el anunciante público no exige que la agencia paute en un medio del interior, probablemente no tenga en su menú de análisis información que le lleve a pensar que tiene que hacerlo.

Se da una heterogeneidad importante, y por eso insisto en este principio. Sería ideal plantear como principio deseable que el control de la pauta trascienda el arbitrio de quien decide la contratación de publicidad.

Tanto es así que ni siquiera en la licitación se plasma esto. No aparece el deseo de que las agencias de publicidad oferten todos los servicios que hay en el mercado. Por esta razón ha pasado -sería tonto negarlo-, y sigue pasando, que muchos organismos no controlen la publicidad ni algunas zonas de audiencia. Esto sucede a veces por ignorancia y a veces por la lógica de la intermediación: el partido se juega antes. Por supuesto que en todo esto importa mucho que quien ejerce estos principios demande estos servicios. Pero si eso no ocurre, lo más probable es que no se tomen en cuenta, o que se maneje la inversión en toda su profesionalidad.

Esto se retroalimenta: en la medida en que no se demandan ciertos servicios, no se estimula que esos servicios mejoren, o que aparezcan si no existen. Por ejemplo, se dice que en general no se auditan las salidas de las pautas publicitarias en algunos medios del interior porque es caro; hablo de radio y televisión porque es lo más etéreo. En realidad, es mucho más caro cuando no se auditan y luego se descubre que esos fondos ni siquiera fueron ejecutados. Y no es cierto que sea caro; en general, lo que ocurre es que exige cierta redistribución del presupuesto, como pasa en cualquier institución, tanto pública como privada: tiene que haber cierto equilibrio entre el medio en el que se pauta y los datos que se tienen para pautar en todos los

medios. Hablo de equilibrio no en el sentido de igualdad, sino como el gasto justo o razonable por el conocimiento, la investigación de medios, que me permita pautar con la mayor profesionalidad posible. Entonces, se cae en la frase uruguaya: “Es lo que hay”. Este “es lo que hay” se repite en el tiempo durante muchos años y termina teniendo una lógica perversa porque la carencia de información es una forma de ignorancia en el mercado que permite ir sesgando las decisiones de inversión publicitaria, que se siguen repitiendo por esa misma ignorancia. Parece no haber una unificación de ciertas prácticas a nivel macro del Estado; se heredan ciertas cosas de la actividad privada que no necesariamente son de recibo. Esta lógica se ha repetido durante los últimos veinte años.

Mediciones y Mercado tiene veintiocho años, y arranca justamente como reto, para dar al anunciante elementos que le permitan saber fehacientemente si su pauta publicitaria dio resultado. Ese es el origen. Veintiocho años después vemos que se ha avanzado poco.

Voy a poner un ejemplo. Hace quince años, nosotros hacíamos una auditoría rotativa de medios del interior. Hoy no la hacemos porque nadie la demanda. La lógica pura del mercado dice: “¿Para qué hacer algo que nadie compra?”. Y después se repite el ciclo: como no hay nada, tampoco se puede pautar. Esto produce esta lógica que es muy difícil romper desde adentro.

La publicidad es algo muy específico, muy diferenciado de las demás áreas de cualquier organización, tanto públicas como privadas. En cualquier empresa privada uno compra un lápiz y ese gasto sigue un procedimiento hasta la entrega de la cosa. Cuando hablamos del éter, el concepto de entrega de la cosa es mucho más complicado. En el caso de medición de audiencia, cuando tenemos que basarnos en estimaciones, debemos intentar ser equilibrados para poder afirmar que parte del presupuesto de cualquier organización debe destinarse al conocimiento del público objetivo al cual se va a dirigir a través de los medios y otra parte al gasto propiamente dicho, es decir, hay que calificar el gasto. Siempre ha existido una desmesura porque muchas veces se actúa a ciegas o decididamente no se actúa.

No sé si Uruguay no es el único país que ha podido exportar este tipo de tecnología. He leído atentamente muchas versiones taquigráficas, en donde se dice que es cara, pero ello no se explica por el monto de la inversión necesaria para hacer la medición; el monto plasmado en el proyecto de ley para mí lo hace absolutamente viable. Sin duda, este tipo de principios deberían regir la acción en el sector público.

El Estado como un todo debería generar una economía de escala que de repente hoy no genera, por lo que se duplican esfuerzos y se dan otro tipo de efectos.

Volviendo al planteo del señor diputado Abdala, el comportamiento es heterogéneo. Me parece que a nivel del Estado falta un criterio rector que debería estar plasmado en el proyecto y que deje poco margen para evitar pasar por allí: transparencia, mejores prácticas y usar las mejores tecnologías. A veces nos hemos encontrado con que se ignora la existencia de determinadas tecnologías y de determinados servicios; es un extremo, pero pasa, y es corroborable.

La agencia es necesaria para calificar la pauta publicitaria, pero asesora al organismo -en este caso, público- sobre dónde poner la pauta, más allá de las restricciones y carencias que hoy tiene para ejercer la profesión, y no se da la contraposición de intereses. Quien sugiere eso es el que compra la información a otras empresas, parecidas a la nuestra, se la da al organismo público y no se produce la contraposición de intereses. No necesariamente hay una entrega directa a quien ejecutó el gasto, sino que se da a través de la agencia, por lo que no podemos garantizar que el informe que fue dado a la agencia sea el que termina obteniendo el cliente. No se nos ocurre intervenir en esa relación, pero sería deseable que, en el caso en que no haya valor agregado, la relación sea directa, no solo porque eventualmente se puede encarecer el servicio, sino porque no hay demasiadas excusas para no seguir este procedimiento.

Esto no se da solo en los organismos públicos; la actividad privada también adolece de este error. Es curioso, pero a veces, lo que se gasta en publicidad a veces equivale a hacer una escuela; sin embargo, el protocolo para construir una escuela es mucho más duro desde el punto de vista del análisis de las etapas que hay que pasar para aprobar los fondos, que el que hay que hacer para establecer una pauta publicitaria. Creo que tenemos todos los elementos para que se ejerza el control público de la optimización de los fondos públicos de una manera diferente a la que se ha hecho hasta ahora, con mejores insumos de los que hay y que sea mucho más universal. Sabemos que obtener el cien por cien es complicado, pero no debería dejar de ser un criterio deseable.

Se preguntó cuántas empresas parecidas a la nuestra hay. El mercado es segmentado: hay colegas que son fuertes haciendo medición de audiencia en televisión; otros son muy fuertes haciendo medición de prensa. Hay varias empresas. En el caso particular de la televisión, que hasta hoy es el medio más importante, hay un monopolio que está instalado desde hace mucho tiempo en América Latina, lo que tampoco es algo deseable. En el resto tampoco hay demasiadas empresas que se dediquen a medios; diría que hay tres que hacen medición de audiencia en televisión y radio. Hay todo un reto por delante para medios nuevos.

Equipos Consultores fue pionera en la realización de encuestas en nuestro país, y hace investigaciones en medios. Ibope tiene el monopolio en toda América Latina que, a su vez, conforma un conglomerado curioso de empresas, que se llama WPP Kantar Ibope, que a su vez está conformado por agencias de publicidad, por lo cual el criterio de independencia de intereses es aún más confuso. De todos modos, no sé si este aspecto es el más importante; entiendo que lo que más importa es que se trata de un monopolio. Muchas veces el monopolio se instala de hecho o por herencia. Como el fenómeno de la inversión publicitaria está mediatizado a través de las agencias de publicidad -el anunciante no compra directamente-, estas vienen con los insumos que compran. Como muchas agencias de publicidad tienen como principales clientes a empresas multinacionales, compra ciertos servicios multinacionales; por lo tanto, ofrece a los organismos públicos solamente esos servicios. Su cartera no cuenta con otros servicios, con lo cual el monopolio tiende a reproducirse.

Pienso que esto está en transición. Hasta marzo del año pasado nosotros hicimos mediciones de audiencia de televisión, pero ahora las tenemos suspendidas. Competimos con la empresa Ibope con la mejor tecnología. Es un escenario que hay que cuidar porque se impone una lógica en la cual ciertos parámetros vienen dados. Esta realidad que impera no es la misma que la de los precios externos de Uruguay, que tomamos como dados y no podemos hacer nada; en este caso podemos hacer. Podemos promover que haya nuevas investigaciones, que la Universidad de la República esté en este proceso creando nuevas metodologías para la lectura de nuevos fenómenos publicitarios. Creo que este proyecto ayuda mucho a que puedan aparecer nuevos estímulos para nuevas metodologías, nuevos procedimientos, nuevos instrumentos, nuevas empresas. Me parece que ello es fundamental, dado el tamaño que históricamente tiene el sector público; no tomamos como tamaño el que tiene este año ni el anterior. Nosotros que hace muchos años que estamos en esto sabemos que el tamaño que tiene la inversión pública es muy importante y en sí misma justifica el desarrollo de ciertas investigaciones que, lamentablemente, se encarecen a pesar del peso que tiene en forma conjunta.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Las tecnologías que se usan para hacer las mediciones de audiencia, ¿son propiedad intelectual protegida o son de uso libre?

SEÑOR SCARONE (Ariel).- En Uruguay son protegidas.

SEÑOR PASQUET (Ope).- ¿Cada empresa tiene su propia técnica?

SEÑOR SCARONE (Ariel).- Dada la estructura de mercado de las investigadoras, estas tecnologías no se pueden comprar en un escaparate de un supermercado. En general surgen y son cautivas de las propias empresas de investigación.

Por supuesto que esto se puede romper. Por ejemplo, Mediciones y Mercado entregó a una universidad todos los códigos fuente de hardware y de software para que en el futuro pueda desarrollar todas las mediciones. Por supuesto que si mañana fuera de recibo, nuestra empresa podría participar en este nuevo proceso. Nos interesa estar en el mercado, pero si para asegurar que el conocimiento perdure hay que depositar los códigos fuente de conocimiento para que una o varias universidades -aquí están involucradas las facultades de comunicación, de ciencias sociales, de ingeniería- lo desarrollen, desde ya nuestra vocación es ser pioneros en ello. Además, sería un proceso en el cual se vería al fenómeno comunicacional desde todos los ángulos.

Diría que el caso de la televisión es el más complejo. A veces no se sabe qué hacen los medidores de audiencia; hay una fantasía al respecto. Como todo aparato, tiene programadas ciertas funciones. Esas funciones se discuten, pero una vez que están programadas, se toman como dadas. Es bueno que los ingenieros, los estudiantes y las universidades sepan qué decisiones metodológicas se están tomando en ese aparato.

Cuando empezamos, más allá de nuestro nombre -Mediciones y Mercado-, leí bastante sobre la historia del metro físico, el que cuando íbamos a la escuela nos decían que estaba en París. Todo el mundo supone que el metro siempre es el mismo metro, pero en realidad, se achica o se agranda según si la temperatura sube o baja. Luego nos percatamos de que está lleno de reflexiones como la que hacíamos en la escuela, y se ignoran las decisiones que metodológicamente, bien o mal, tomaron las empresas que, como la nuestra, construyen aparatos de medición. Ese tipo de conocimiento, que hoy es una caja negra para el mercado, podría perfectamente ser público, y sería deseable que lo fuera. De hecho, peleamos en la Cámara de Anunciantes para que se auditaran los aparatos de medición, pero nunca se logró.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Supongamos que se quiere que dos empresas diferentes midan el mismo fenómeno, y que cada una de ellas presente los resultados obtenidos a quien los contrató, por ejemplo, una empresa pública. Esa empresa pública puede pensar que tiene dos productos iguales, homogéneos, porque se trató de medir el mismo fenómeno, pero no necesariamente es así porque si cada uno mide con su propia metodología, sus propias técnicas, protegidas por la propiedad intelectual, quizás sean absolutamente heterogéneas.

SEÑOR SCARONE (Ariel).- Estadísticamente hablando, uno siempre distingue errores típicos de muestreo, derivados de tratar de conocer una población a través de una muestra, de los errores ajenos al muestreo. En general, la discusión siempre se concentra en los errores derivados del muestreo: si está bien hecho o no. Pero nunca se cuestiona si el metro se expande o se contrae, qué criterios contiene el instrumento de medición, qué ventajas y qué limitaciones.

Esto no se discute por muchas razones, entre otras, porque ni siquiera a nivel académico se trata el tema; no hay una visión tan integral a nivel académico. A su vez, porque se fragmenta. Es deseable que un ingeniero lo conozca, es deseable que un estudiante de comunicación lo conozca, es deseable también que la gente que hace muestras lo conozca, porque cuando uno lee las cifras, olvida las metodologías que están detrás. Muchas veces hay errores aceptados o limitaciones de la tecnología que ya están jugando cuando se aceptó utilizar tal o cual instrumento. Pero quien lo utiliza en forma sistemática y responsable debería tenerlo siempre presente para relativizar los resultados. Esto es importante.

Aquí se ha hablado mucho de la profesionalidad. Imaginarán lo que sabe de esto la agencia de publicidad; probablemente lo mismo que sé yo, que soy economista, de electrónica: muy poco. Pero si a uno le explican cómo se hace para medir audiencia, con toda la oferta de señales que hay -satelitales, por internet, etcétera-, qué técnicas y qué criterios se utilizan en los dispositivos, uno lo puede entender perfectamente, aunque no lo sepa fabricar. Es deseable que lo conozca, justamente para conocer las limitaciones, como todos los elementos que se utilizan para los estudios.

Reitero nuestra vocación de hacer público este conocimiento, aunque esto no es lo que impera. Lo que impera es que el conocimiento no sea público, sobre todo el conocimiento que está embebido en ciertos dispositivos, que en la jerga se llama firmware -una mezcla de hardware y software-, donde está plasmada buena parte de la metodología que va a usar para la captura de información en el caso de algunos medios, como es el caso de la televisión.

Por supuesto que también uno se puede dirigir a diferentes ámbitos geográficos, que después provoca que sea difícil hacer comparaciones. No son homogéneas, como uno piensa a priori.

Esto tiene que ver con que la medición de audiencia termina en una exposición de números, pero detrás de ellos hay conceptos y criterios que se definieron en la metodología, que es necesario que el mercado, incluyendo a todos los organismos públicos, entienda de qué se trata y cuáles son sus limitaciones. La estadística es la ciencia que trata de estimar esto a través de una muestra; a veces utiliza instrumentos de medición, que tiene limitaciones. Hay que saber tratar con ellas y ponerlas en su justo lugar. Por supuesto que quien ejerce la función de asignar fondos públicos debería conocer esto.

También está la discusión de los ámbitos geográficos hacia donde se pueden dirigir las investigaciones. Por lo que hemos visto, en el proyecto hay una seria intención de que el interior tenga un lugar que hoy no tiene. De muchas de las cosas que he leído me llaman la atención afirmaciones que se hacen en la ignorancia. Hay presunciones temerarias y mitos que yo jamás trasmitiría. Si no se estudian los medios del interior, ¿cómo se

puede afirmar que tienen tal o cual rango? Por supuesto que en los extremos encontramos quien dice que no hay que hacer encuestas. En realidad, creo que es un lenguaje poco riguroso.

¿Por qué se habla de un 30% y no de un 28%? No deja de ser un punto de arranque. En todo caso, atacarlo es bastante difícil, sobre todo porque no hay estudios. Yo no me animaría a atacar seriamente el 30% sin hacer estudios. Pero a priori es un primer punto de arranque. En la medida en que los estudios se profundicen, veremos cómo ajustarlo; creo que no sería muy científico atacarlo, porque no hay elementos. Esto es comprobable. Si no hay estudios sistemáticos que puedan probar que ciertos medios no tienen esta ponderación, es muy difícil decir que debe tener otra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Usted dijo que no había estudios. ¿Hay alguna experiencia de mediciones en el interior? ¿Hay alguna forma de hacerlas?

SEÑOR SCARONE (Ariel).- Hay experiencias, pero no sistemáticas. Sí se pueden hacer experiencias en el interior, con la misma tecnología que se utiliza en el área metropolitana.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- Mencionaron que ustedes hicieron investigaciones rotativas en el interior. ¿Qué datos tienen de esos muestreos? Pregunto esto porque quizá sea de las pocas cifras contrastables.

SEÑOR SCARONE (Ariel).- Las experiencias son muy viejas, por lo que no tienen validez.

Aprovecho la oportunidad para hacer una distinción. Una cosa es el control de la pauta publicitaria, y otra la medición de audiencia de cualquier medio. Hoy, el control de la pauta publicitaria en el interior casi no se realiza, aunque sí se realizaba hace quince años. En cuanto a la medición de audiencia, hace muchos años hicimos ensayos en el interior, pero la realidad es que los cambios en el comportamiento del ciudadano en los últimos diez años han sido dramáticos. No sería científico hacer una afirmación basada en datos de esos estudios, que son muy antiguos. Las presunciones no dejan de ser especulaciones.

Voy a poner un ejemplo. Somos proveedores de Televisión Nacional. Siempre se escuchó que Televisión Nacional tiene más audiencia en el interior que en Montevideo. Nosotros no podemos afirmar eso. Podemos especular sobre eso, de acuerdo a algunos parámetros -la penetración de cable que hay en el interior, la falta de cobertura en algunos lugares, etcétera-, pero no deja de ser una especulación, con muchos grados de libertad. ¡Ojalá un día pudiéramos demostrar que efectivamente lo que se olfateaba era así! Es probable que sea así, pero no es algo que se pueda afirmar. Nos gusta ser muy estrictos en el lenguaje y en las afirmaciones. Por eso me sorprenden afirmaciones basadas en la ignorancia.

Creo que en el proyecto se plantea la mejora de información a través de la cifra que allí está plasmada, que debería ser un parámetro que imperara por un tiempo prudencialmente largo, pero que eventualmente pudiera ser revisado más adelante, una vez que se cumpla con el proceso de la mayor universalidad posible del estudio de los medios del interior. No es fácil hacerlo de un día para otro, y la sistematicidad importa.

Voy a poner un ejemplo. He leído que se habló aquí de la medición de audiencia en televisión y en radio. ¡Ni en Montevideo se hace con la rigurosidad que se hace en otros países! En radio se hacen dos mediciones al año, y sobre eso se infiere el resto del año. Eso es lo que impera en Uruguay desde hace muchos años. Nosotros planteamos esto en la Cámara de Anunciantes. Después en los foros todos hablamos de profesionalidad, de ejercicio, etcétera. Pero estar pautando en setiembre con datos de marzo…

El comportamiento de todos nosotros varía; cuando uno va a la playa tiene un comportamiento, cuando el tiempo está lindo tiene otro, etcétera. ¿Cuál es la lógica? Lo que pasa es que no hay mediciones de audiencia sistemática; entonces, me baso en lo que hay, y volvemos a esta forma instalada en el mercado. ¿Por qué sucede esto? Probablemente por varios factores; uno de ellos, la falta de información relevante para calificar la inversión. Entonces, termino optando por volumen, cuando en realidad debería hacerse un equilibrio entre volumen y calidad. Esto impera hoy en el Uruguay. También impera que solo son medidos los canales de televisión de Montevideo y del área metropolitana.

La sistematicidad en la medición es muy importante. La realidad es muy dinámica, mucho más de lo que uno piensa. De hecho, hay prácticas que hemos discutido con los medios cuando, por ejemplo, el rating da diez un día y al otro, cinco. Puede haber sucedido que un día se dio determinado acontecimiento o empezó a llover. Hay elementos que son exógenos a los fenómenos de la medición que muchas veces explican el comportamiento de los públicos. Entonces, la sistematicidad hace caduco el dato de la medición, a pesar de que en un plazo razonable uno pueda sacar indicadores. Cuantos más datos sistemáticos uno tenga, mejor califica la pauta de cualquier medio. Hay que tener presente que es con ese tipo de carencias que hoy se está pautando.

El mercado no ha sido capaz de impulsar otro tipo de prácticas. Esa es una carencia. En veinte años tampoco ha sido capaz de impulsar la aparición de medios electrónicos para la medición de audiencia.

Nosotros estábamos vinculados a una empresa que medía los surtidores de nafta con medios electrónicos. Entonces nos preguntamos por qué no se utilizaban medidores de audiencia. No fue la exigencia de mercado que llevó a eso, sino un hecho fortuito. Ante el hecho de que ahora tengo este instrumento, se plantea: ¿se puede? ¡Sí, se puede! Entonces empezaron a aparecer empresas multinacionales que decían que no se podía. Es un fenómeno muy complejo. Creo que estamos en una etapa aún más compleja desde el punto de vista metodológico, que implica que la academia también tenga un rol importante en la discusión metodológica de cómo se mide la audiencia.

Quisiera hacer énfasis en las afirmaciones de inviabilidades e imposibilidades. Desde hace muchos años nosotros tenemos una máxima: "Nada es fácil, pero todo se puede". En realidad, hay pruebas de que se puede. No es una afirmación en abstracto, sino que se puede. A veces pensamos que la realidad es como es, pero en realidad están todos los elementos para poder disfrutar de un escenario profesional mucho más universal.

Creo que a veces hay una confusión de las agencias de publicidad y de las centrales de medios, que son actores para algunas cosas, pero no lo son para otras. A la hora de promover o de demandar ciertos servicios no son actores, sino que toman las cosas como dadas, y esto también vale para los anunciantes. No es lo mismo que un anunciante demande mediciones en el interior a que no las demande.

SEÑOR UMPIÉRREZ (Alejo).- Soy un neófito en el tema, por lo cual quizás pregunte cosas que para ustedes son evidentes.

Hemos hablado mucho de la medición de audiencia. Ustedes hicieron hincapié en el principio de control. Tecnológicamente parecería mucho más sencillo controlar la medición de audiencia, pero ¿qué pasa con la medición de la pauta? Es verdad lo que ustedes dicen, e inclusive hemos tenido visitantes que dijeron que hay mucha pauta publicitaria obligada legalmente para los espacios radiales que no se emiten. En el interior, donde es mucho más difícil el control y, eventualmente, las tandas se llenan, el que controla es el vecino de la vuelta de la esquina o el comercio de la plaza y no el organismo que contrató la publicidad. Por lo tanto, querría saber si efectivamente hay tecnología para controlar esto.

También quisiera saber si alguna vez ustedes han hecho estos muestreos y qué resultados ha arrojado el cumplimiento de la pauta. En definitiva, esto hace al buen uso de los dineros públicos.

Me gustaría saber si tienen una visión crítica o algún aporte a realizar con respecto al resto del articulado del proyecto.

SEÑOR UMPIÉRREZ (Javier).- Quisiera saber hasta qué grado ven como confiable lo que planteó OPI, por ejemplo, en cuanto a cómo se mide en el interior: cuánto se lee en los diarios y se escucha en las radios. Ellos dejaron una información al respecto, pero querríamos saber hasta qué punto ustedes entienden que es confiable. Me parece que debemos dar la importancia que tiene a este material de trabajo.

SEÑOR SCARONE (Ariel).- Al comienzo yo hablé del control de la pauta publicitaria, no de la medición de audiencia. En el proyecto de ley no vi nada que hiciera referencia al control de la pauta publicitaria. Por supuesto que se puede hacer; lo hemos hecho. La tecnología está.

En nuestro caso particular, en el año 2002 hicimos un desarrollo de reconocimiento de audio y video: una vez que uno captura la información de televisión o de radio, con poca pero calificada intervención humana se puede saber si fue emitida la pauta publicitaria en cualquier medio. Para eso hay que cumplir con algunas normas e instalarse en las localidades. Hoy por hoy, internet es un buen aliado para tener un buen respaldo de lo que emiten muchos medios. Así que se puede hacer con total rigurosidad: con errores menores al 1%, y con una buena relación costo-beneficio. Esa tecnología está desarrollada; se debe tener la vocación de llevarla adelante.

Nuestra experiencia es que, en general, la pauta publicitaria se cumple. El cumplimiento está muy vinculado a si se controla o no. Más allá de que en general se cumpla, todos los medios deberían saber que pueden ser controlados. La auditoría que hacíamos en el interior era al azar, de modo que los medios se preocupaban de que eventualmente pudieran tener reclamos.

La medición de audiencia también se puede controlar, y es deseable que se controle. Es deseable que los anunciantes -públicos y privados- y la academia formen parte del proceso de control de las mediciones. Cuando hablo de control de las mediciones me refiero al instrumento, la metodología de muestreo y todas las etapas.

Me cuesta mucho opinar sobre el informe que presentó OPI; no tengo ningún elemento para dudar de que la información sea confiable. Mi única reflexión es que importa la medición sistemática de todos los medios, de lo que no hay experiencia en el Uruguay, ni siquiera en Montevideo. Esa sistematicidad hace que uno pueda estar leyendo cifras que no se corresponden con la época en cuestión. Las mediciones no son estables; si lo fueran, alcanzaría con medir una vez, y después se inferiría para el resto del período. Las mediciones tienen estabilidad, pero hay que ser muy cuidadosos en el grado de sistematicidad.

A priori creo que debe ser una información confiable, pero debe adolecer de la ventaja que tiene la sistematicidad de la medición de medios.

SEÑOR BARBATO (Silvio).- Las mediciones de lectoría en general se hacen con cierta frecuencia y son más estables por el propio mecanismo. Uno está acostumbrado a comprar cierto periódico y esa tendencia se deja de a poco.

Ahora bien: escuchar cierto medio, o mirar televisión en cierto momento depende de aspectos muy dinámicos, inclusive de horas y de días. Por ejemplo, si hoy tengo médico, a esa hora no voy a mirar el partido de fútbol, pero mañana sí lo haré. Señalo esto para reforzar el concepto de que la sistematicidad de las mediciones de audiencia es importantísima, sobre todo en medios como la radio y la televisión.

En otros medios, la costumbre o la rutina hacen que el ser humano se comporte en forma similar un día y el siguiente.

SEÑOR CABRERA PANE (Daniel).- Entiendo que ustedes están garantizando el producto por el que se pagó, por un mínimo porcentaje.

SEÑOR SCARONE (Ariel).- Es como dice el señor diputado. El problema es que en algunos medios masivos hablamos de miles de apariciones. Como en todo, hay grises; hay equivocaciones, errores humanos y administrativos. Puede haber un sinfín de razones que hagan que esa pauta no se cumpla.

Nosotros garantizamos que se emitió la pauta contratada, sobre todo en aquellos medios que no son escritos. Ustedes saben que por ley debe haber un ejemplar de cada diario en la Biblioteca Nacional, de modo que, en última instancia, uno puede verificar si en un diario salió tal o cual publicidad; es fácil de ver.

En otros casos, es mucho más difícil, y puede tener distinto peso, según el tiempo y el fenómeno de que se trate. Por ejemplo, en una campaña de vacunación importa cumplir la pauta en cierta fecha y no en otra. Entonces, hay que tener una reacción rápida, no solo por controlar la ejecución del gasto, sino porque es deseable que sea emitida. No hay revancha: si pasó la época en la cual había que vacunar y no se hicieron las apariciones publicitarias de acuerdo con la pauta definida, eso repercute en el accionar, que no se corresponde con lo planificado. Por lo tanto, es deseable que se monitoree lo más tempranamente posible.

Uno puede conocer perfectamente todo lo que hizo cualquier organismo público desde 1988 hasta ahora en radio y televisión. Es más: ofrecemos nuestra base de datos. No sabemos lo que pagó, pero sí si fue emitido, a qué hora, en qué programa, por qué medio. Hay que entender que la relación que se tiene con la inversión tiene que ver con el tiempo; el tiempo puede ser un factor decisivo, y es deseable estar encima para que se cumpla con los objetivos para los cuales se planteó la decisión de la pauta.

SEÑOR BARBATO (Silvio).- Lo que hace Mediciones y Mercado es con tecnología propia, uruguaya, que hemos exportado -tenemos un par de emprendimientos en Argentina-; señalo esto para que se entienda la ingeniería que hay detrás del estudio de control de la inversión publicitaria. Se capturan todos los medios en forma sistemática todos los días del año, el horario completo, por duplicado, con redundancia por si hay problemas informáticos. En base a esa emisión, que es el insumo principal, se cataloga automáticamente cada uno de los avisos que se emiten en todos los medios de radio y televisión -que son los medios más etéreos-, sin importar la extensión ni ninguna otra cosa. Es como si se tuviera una planilla Excel, donde hay un rengloncito por cada aviso, y se indica cuándo empezó, cuánto duró, si era a color o no, si tenía o no audio, qué empresa lo hizo, qué producto anunciaba. Eso está en forma sistemática y combinada desde el año 1988 en televisión y desde 2002 en todas las radios de Montevideo. Por lo tanto, uno puede saber con exactitud la cantidad de avisos de cada organismo público y los segundos que insumieron. No sabemos lo que pagaron, aunque sí sabemos lo que eventualmente cuesta salir esa cantidad de veces.

Ese servicio es perfectamente replicable al interior en poco tiempo. Exige un despliegue informático para captar en forma local los medios que, de pronto, no llegan a Montevideo. No se puede grabar en una estación central una radio FM que tiene un alcance de 30 kilómetros. Podemos hacerlo por internet, pero para tener esto a nivel nacional y con la misma calidad y eficiencia hay que poner estaciones de grabación locales para asegurarnos la captura del medio en forma independiente al medio; no es pedirle al medio que pase la grabación, sino saber efectivamente lo que el medio emite por antena.

Eso es lo único necesario para poder replicar en el interior lo que hacemos en Montevideo desde hace más de veinte años.

SEÑORA PRESIDENTA.- Estamos muy agradecidos por su disposición y por el tiempo brindado, sobre todo por la poca antelación con la que los convocamos.

Les haremos llegar la versión taquigráfica, y les pedimos que nos hagan llegar cualquier información que entiendan pueda ser un insumo relevante.

Se levanta la reunión.